

Efficiëntiewinsten in de lokale besturen

Jesse Stroobants¹

SAMENVATTING De financieel-economische crisis heeft de budgetten van de lokale overheden in ons land zwaar onder druk gezet. In hun zoektocht naar meer financiële armslag komen efficiëntiewinsten daarbij hoog op de agenda van de steden en gemeenten te staan. In dit artikel reflecteren we over het potentieel van efficiëntiewinsten in de Vlaamse lokale besturen. Na een toelichting over wat wel en wat niet als efficiëntieverbetering beschouwd kan worden, grijpen we een overzicht van mogelijke bronnen van efficiëntiewinsten (ook wel doelmatigheidswinsten genoemd) aan om te illustreren op welke manier de lokale overheden in Vlaanderen reeds initiatieven hebben genomen om hun schaarse middelen efficiënter in te zetten. Uit deze praktijkvoorbeelden blijkt het potentieel aan efficiëntiewinsten op het lokale overheidsniveau, maar tegelijk het gebrek aan cijfermatige onderbouwing ervan. Er is nood aan systematische informatie over de kwantiteit en kwaliteit van de prestaties van de lokale besturen om, in relatie met de aangewende middelen, de budgettaire impact van de geclaimde efficiëntiewinsten te kunnen beoordelen.

1. Inleiding

De financiële en economische crisis die eind 2008 losbrak en de wereldeconomie nu al enkele jaren teistert, heeft de verschillende overheden in ons land hard getroffen. Zo heeft de federale overheid drastische budgettaire inspanningen moeten leveren om de begrotingstekorten de voorbije jaren onder controle te krijgen, zoals blijkt uit het artikel van TROUPIN *et al.* elders in dit themanummer. Het recent versterkte Stabi-leiteits- en Groeipact (SGP) van de Europese Unie dwingt daarbij de lidstaten tot een grotere begrotingsdiscipline, waarbij de nieuwe Europese spelregels de centrale overheden verplichten om de budgettaire tucht ook toe te passen op de verschillende deeloverheden (VAN HECKE 2012). In een federale staat zoals België moeten de gemeenschappen en gewesten, en de lokale

overheden – samen Entiteit II genoemd, naast de Entiteit I die de federale overheid uitmaakt – dus mee bijdragen aan de nationale overheidssanering en elk hun deel in de begrotingsinspanningen opnemen.

Zonder in te gaan op de technische details over hoe de decentrale overheden en hun begrotingen concreet bijdragen aan de sanering van de nationale overheidsfinanciën, en hoe de besparingsoperaties tussen de verschillende overheidsniveaus worden gecoördineerd, kunnen we toch duidelijk stellen dat de lokale overheden vandaag de dag met ernstige financiële tekorten worden geconfronteerd (ABB 2014; BELFIUS 2013a). Wie de crisis van de gemeentelijke financiën beschrijft, kan bovendien niet om het Dexia-debacle met de daaraan gekoppelde teloorgang van de Gemeentelijke Holding heen (ACKAERT 2014).

Dit alles maakt dat het budgettaire tekort voor de lokale besturen in juni 2013 op 260 miljoen euro werd geraamd, een raming die intussen door de Nationale Bank en het Federaal Planbureau werd bijgesteld naar 548 miljoen euro. Daarenboven zou er ook voor 2014 een tekort zijn van 332 miljoen euro (REKENHOF 2013). Hoewel over de vaststelling van de cijfers soms wat discussie bestaat (VLAAMS PARLEMENT 2013), is het duidelijk dat het macro-economisch plaatje ook voor de lokale besturen in ons land somber oogt. De negatieve gevolgen van de economische crisis worden bovendien nog versterkt door stijgende uitgaven in het kader van de vergrijzing (met de daaruit voortvloeiende evolutie van de gemeentelijke pensioenlasten) en de schaarste aan beschikbare kredieten (LEROY 2013; HAECK & MOENS 2014).

Gegeven de ontegensprekelijke druk die de Belgische gemeentefinanciën algemeen ondervinden, is het minder duidelijk wat deze moeilijke economische context voor een individuele lokale overheid betekent. Iedere gemeente moet zelf, op basis van de beschikbare gegevens aangevuld met realistische toekomsthypothese (over de economische groei, de inflatie, de evolutie van interestvoeten, enz.), een beeld proberen te krijgen van de eigen financiële toestand bij ongewijzigd beleid. Indien de conclusie negatief is, wat bij een aanzienlijk aantal steden en gemeenten het geval is (en/of zal zijn), zullen diverse ingrepen in uitgaven en inkomsten nodig blijken. Lokale besturen moeten immers voldoen aan de evenwichtsvereisten die de Vlaamse overheid voor de meerjarenplanning oplegt².

Dergelijke ingrepen in uitgaven en inkomsten kunnen uiteraard allerlei vormen aannemen. Echter, uit een bevraging die de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VSG) eind 2013 heeft uitgevoerd bij haar lokale besturen (gemeenten en OCMW's), blijkt dat een meerderheid van hen eerst in eigen huis naar oplossingen zoekt om de zware financiële problemen die op hen afkomen het hoofd te bieden (VSG 2013). Hoewel deze interne inspanningen niet zullen volstaan om budgettaire evenwichten te bereiken, kan toch worden vastgesteld dat de wil om de werkings- en personeelsuitgaven strikt te beperken als een tendens doorheen de lokale budgetten van 2013

loopt (ABB 2014; BELFIUS 2013b). Het behalen van efficiëntiewinsten vormt daarbij, nog volgens diezelfde enquête, een groot aandeel in deze kostenbeheersing.

Dit artikel³ wil een brede reflectie zijn op het aspect van efficiëntiewinsten in de lokale besturen in de context van de heersende budgettaire krapte bij de gemeenten en OCMW's. We starten deze bijdrage met een bespreking van het concept van efficiëntiewinsten, om aan te geven dat deze vorm van besparing meer kan omvatten dan wat doorgaans retorisch als 'meer met minder' wordt omschreven. Op basis van mogelijke bronnen van efficiëntiewinsten bieden we een overzicht van actuele praktijken in de Vlaamse lokale besturen. Tot slot plaatsen we de noodzaak aan meer en systematische lokale prestatie-informatie in het licht. Het beschikbaar zijn van meer onderbouwend cijfermateriaal kan het debat over de mogelijkheden van efficiëntiewinsten op het lokale overheidsniveau de nodige substantie bieden die nu vaak ontbreekt.

2. Efficiëntiewinsten: voorbij de retoriek van 'meer met minder'

De ultieme doelstelling van overheden om haar verantwoordelijkheden, werking en dienstverlening zo effectief als mogelijk uit te voeren binnen de vooraf vastgelegde budgettaire grenzen is een van de meest duurzame stellingen binnen de theorie en praktijk van het overheidsbeleid en -management (GRANDY 2009). De aspecten van efficiëntie en kosteneffectiviteit waren reeds prominente thema's die de New Public Management (NPM)-hervormingen van de jaren 1980 en 1990 vorm hebben gegeven (AUCOIN 1990). De wereldwijde financiële crisis, met de daaruit volgende schaarste aan middelen, leidt vandaag de dag tot een vernieuwde aandacht voor de omvang en de kostprijs van de publieke dienstverlening. Centraal in deze debatten is de vraag naar de efficiëntie van deze dienstverlening en de wijze waarop overheden hun taken uitvoeren (ANDREWS & ENTWISTLE 2014).

Ons uitgangspunt hierbij is dat efficiëntie in de publieke sector breder gaat dan de vaak gehoorde retoriek van het maximaliseren van de pres-

taties met een zo minimaal mogelijke kostprijs van de inputs. We definiëren efficiëntie als de relatie van het werk dat uitgevoerd wordt (prestaties/output) ten opzichte van de hiervoor aangewende middelen (inputs) (AMMONS 2012; STROOBANTS & BOUCKAERT 2011a), en dus omvatten efficiëntiewinsten elke daling van deze input-outputratio (I/O). Bovendien is een verbetering langs de outputzijde niet beperkt tot een toename in kwantitatieve termen, ook de kwaliteit van de prestaties zitten hierin vervat (LUTS *et al.* 2008). STROOBANTS en BOUCKAERT (2013) benadrukken dat er op die manier verschillende mogelijke wijzen bestaan om tot efficiëntiewinsten te komen, namelijk:

- E1: dezelfde output voortbrengen met minder input;
- E2: meer of betere output voortbrengen met dezelfde input;
- E3: meer of betere output voortbrengen met minder input;
- E4: ietwat minder output voortbrengen met aanzienlijk minder input;
- E5: aanzienlijk meer/betere output voortbrengen met ietwat meer input.

De 'meer met minder'-logica is met andere woorden slechts één mogelijke weg in het efficiëntieverhaal dat vandaag prominent op de bestuurskundige agenda staat. Er is een grote differentiatie aan strategieën om tot efficiëntieverbeteringen te komen. Net zoals het boekhoudingsadagium 'verschillende kosten voor verschillende doeleinden' zijn er verschillende contexten voor verschillende efficiëntiewinsten, die een andere betekenis geven voor elk van deze verbeteringsstrategieën (BOUCKAERT 2013). Zo zal in de huidige context van besparingen en financiële schaarste voor de lokale besturen voornamelijk de strategie zijn om met minder input (en dus besparen waar kan) een werking te garanderen die de outputzijde op peil houdt.

Toch moeten we de gekozen strategieën steeds kritisch tegen het licht durven houden. In de heersende periode van fiscale consolidatie om tot een positieve autofinancieringsmarge⁴ te komen, wordt er namelijk door (lokale) bestuurslui en media net iets te vaak gegoocheld met de term 'efficiëntiewinsten', dat als een soort deken om de harde feiten heen gewikkeld wordt. Het

is immers verleidelijk om alle besparingsmaatregelen te kaderen in een verhaal van verhoogde overheidsefficiëntie en 'vet dat van de soep kan', zeker gezien de tanende publieke tolerantie omtrent inefficiëntie in de publieke sector. Bovendien is het vaak gewoonweg te vroeg om te kunnen evalueren of bepaalde ingrepen of maatregelen werkelijk tot efficiëntiewinsten zullen leiden. We nemen hierbij het voorbeeld van de lokale besturen die beslissen om te snoeien in hun personeel (al dan niet door naakte ontslagen, natuurlijke afvloeiingen, niet-vervanging van op pensioen gestelde ambtenaren en/of een wervingsstop). Deze besparingen aan de inputzijde kunnen enkel uitmonden in significante efficiëntiewinsten als de werking van het bestuur en de dienstverlening aan de burgers minstens gevrijwaard blijft, zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin. En wat ook de plannen en doelstellingen van het lokale bestuur mogen zijn, de vaststelling of aan de outputzijde niet negatief geraakt is geworden vereist nu eenmaal de noodzakelijke tijd.

Zich toespitsen op kerntaken (al dan niet opgelegd door hogere overheden) is nog een voorbeeld van een waardevolle discussie, die beslist moet gevoerd worden, maar die niet noodzakelijk tot een verhaal van efficiëntiewinsten leidt. Als bepaalde diensten niet meer intern geproduceerd (kunnen) worden en vervolgens uitbesteed worden aan duurdere consultants of experts, dan staat men plots verder weg van een (kosten)efficiënt bestuur. Het efficiëntie- en taken-debat zijn onlosmakelijk met elkaar verweven, maar mogen niet tot elkaar vernaauwd worden.

3. Bronnen van efficiëntiewinsten

Zoals we hierboven hebben aangegeven, bestaan er voor een organisatie verschillende strategieën om haar efficiëntie te verbeteren. Deze doelmatigheidswinsten kunnen gezocht worden via ingrepen aan de inputzijde (welke budgetten worden ingezet, hoeveel VTE's aan personeel worden aangewend, welke infrastructuur en materiaal is nodig?), aan de outputzijde (zowel wat betreft de kwantiteit als de kwaliteit van de publieke dienstverlening of de bedrijfsvoering), of als een combinatie van beide.

Naast deze eerder theoretische indeling, is het natuurlijk waardevol om na te gaan hoe deze strategieën nu concreet ingevuld (kunnen) worden in de lokale beleidspraktijk? Om dit te illustreren en te categoriseren, onderscheiden we vier mogelijke bronnen van efficiëntiewinsten: vereenvoudiging (standaardisering), rationalisatie en optimalisatie, samenwerking en innovatie. We erkennen dat deze opdeling niet strikt gescheiden is en dat er overlap tussen de verschillende oefeningen of alternatieven mogelijk is. Zo kan rationalisatie of optimalisatie van diensten of activiteiten plaatsvinden door simplificatie of samenwerking. En innovatie, bijvoorbeeld door in te zetten op de nieuwste mogelijkheden op vlak van ICT, leidt veelal tot vereenvoudiging van de bedrijfsvoering of dienstverlening. Toch biedt deze categorisering een goede opstap om, zowel algemeen als aan de hand van praktijkvoorbeelden, aan te geven hoe efficiëntiewinsten op het niveau van de lokale overheden gerealiseerd kunnen worden.

Om te kunnen spreken van een efficiëntiewinst dienen de ingevoerde ingrepen uiteraard reëel en significant te zijn. Het reëel zijn van de efficiëntiewinsten houdt in dat een verhoging van de efficiëntie op één bepaalde plaats niet ten koste mag gaan van een verlies aan efficiëntie op een andere plaats. Anderzijds dienen efficiëntiewinsten substantieel te zijn en dus minstens de eventueel gemaakte kosten om de efficiëntieverhoging te bereiken te compenseren (STROOBANTS & BOUCKAERT 2011a).

3.1. Vereenvoudiging

Wanneer gesproken wordt over lokale efficiëntiewinsten door vereenvoudiging, komt men vaak terecht bij het aspect van administratieve vereenvoudiging en het verhaal van planlasten. De veelheid aan plan- en rapporteringsverplichtingen voor de lokale besturen was tot voor kort een veel gehoorde klacht. De administratieve last was voor de lokale besturen te hoog in verhouding met de middelen of subsidies die hier tegenover stonden. In het Vlaams regeerakkoord 2009-2014 formuleerde de Vlaamse Regering de ambitie om de planlasten voor de lokale besturen te verminderen. Sinds 2010 zijn er in dit verband significante stappen gezet. Een opgerichte Commissie Efficiëntiewinst voor de Lokale Besturen (CELB) werkte een aantal principes uit voor de verdere uitwerking van de planlastvermindering. In combinatie met de invoering van de nieuwe regels omtrent de lokale beleids- en beheerscyclus (BBC) die sinds 1 januari 2014 in voege zijn (i.e. financiële informatie wordt gekoppeld aan niet-financiële beleidsinformatie) en het Planlastendecreet (i.e. het afschaffen van sectorale plannen en de integratie ervan in de lokale meerjarenplanning), kunnen we stellen dat het kader gecreëerd werd voor de lokale besturen om wat betreft de planning en de uitvoering van, en de rapportering over, het beleid relevante efficiëntiewinsten te realiseren.

Ook verschillende maatregelen met het oog op administratieve vereenvoudiging, zowel voor de lokale besturen zelf als voor hun klanten (burgers, bedrijven en organisaties), kunnen tot efficiëntiewinsten leiden. Deze vereenvoudiging kan verschillende vormen aannemen, zoals onder meer digitalisering, e-government en automatisering van informatie-uitwisseling.

Praktijkvoorbeeld: digitale stempel

In 2012 voerde de stad Mechelen, als eerste lokaal bestuur in Vlaanderen, het gebruik van de digitale stempel in. De digitale stempel houdt in dat attesten van een wettelijke elektronische handtekening voorzien worden en toch hun legale waarde behouden bij het printen. Deze vereenvoudiging door digitalisering betekent zowel voor burgers als ambtenaren een grote besparing van tijd en moeite, en betekent op die manier ook een efficiëntiewinst voor het lokale bestuur (van het type E3 in de eerder beschreven opdeling van STROOBANTS & BOUCKAERT (2013), nl. betere dienstverlening voor de burger met minder inzet van middelen door het bestuur).

Op de website van de stad kunnen cliënten via het e-loket, met behulp van de elektronische identiteitskaart en kaartlezer, het attest aanvragen dat ze nodig hebben. De persoonlijke gegevens van de aanvrager worden automatisch in het document ingevuld. Het aangevraagde document kan meteen afgedrukt worden en het is voorzien van een digitale stempel. In de barcode op de stempel worden de gegevens van het document opgeslagen, samen met de digitale handtekening van de gemeente. Op deze manier is het document beveiligd tegen elke poging tot vervalsen en kan de authenticiteit van het document steeds gecontroleerd worden. Deze technologie is de enige oplossing die een stad of gemeente vandaag toelaat om officiële documenten naar de burger te sturen via e-mail en hem tegelijkertijd de mogelijkheid biedt het document zelf af te printen. Wanneer de burger dit zelf afgeprinte document voorlegt bij een derde partij (bv. een bank, OCMW of notaris) kan deze derde partij online verifiëren of het document authentiek is.

Het systeem van de digitale stempel kent verschillende voordelen. Burgers en organisaties hebben de klok rond, zeven dagen op zeven, toegang tot belangrijke documenten, formulieren en attesten. Ze moet geen rekening houden meer met de openingsuren van of met de wachttijden aan de gemeenteloketten. Er wordt bovendien minder papier verspild, al is vooral de gebruiksvriendelijkheid de grootste troef (STAD MECHELEN 2014).

Ook het kruisen van databanken en unieke loketten zijn vormen van administratieve vereenvoudiging. Op termijn kan een goed geolied eenloketsysteem een verhoogde efficiëntie opleveren

omdat alle informatie, formulieren en bijhorende vragen en antwoorden er gegroepeerd worden en de administratieve rompslomp – zowel voor de burger als voor de bestuurlijke diensten – tot een minimum herleid wordt.

Praktijkvoorbeeld: unieke loketten

De gemeente Brasschaat heeft een uniek loket 'werk' ingevoerd. Via dit centraal aanspreekpunt (de 'tewerkstellingscel') binnen het lokale bestuur wordt samenwerking en informatie-uitwisseling geconcretiseerd tussen de gemeente, de werkwinkel en de tewerkstellingsafdeling van het OCMW (GEMEENTE BRASSCHAAT 2014).

De gemeente Sint-Truiden heeft een fuifloket ingevoerd. Ook bij andere steden en gemeenten kan een dergelijke uniek loket voor fuiven en feesten teruggevonden worden. Via dit uniek loket binnen de gemeentelijke structuur wordt een centraal aanspreekpunt gecreëerd voor iedereen in de gemeente die een feest of fuif wil organiseren. Fuiforganisatoren worden immers vaak geconfronteerd met een hoop regels waar ze niet wijs uit raken en worden van het kastje naar de muur gestuurd om aan alle nodige vergunningen te geraken. Een fuifloket waar ze terecht kunnen voor informatie en alle nodige vergunningen betekent een belangrijke ontlasting van de fuiforganisator (JEUGDDIENST SINT-TRUIDEN 2014).

Andere éénloketsystemen die vaak teruggevonden worden op het lokale bestuursniveau betreffen unieke loketten voor sociale dienstverlening, voor KMO's en ondernemingen, voor kinderopvang en voor milieu- en stedenbouwkundige vergunningen.

3.2. Rationalisatie of optimalisatie

Een tweede mogelijke bron van efficiëntiewinsten in de lokale besturen betreft het rationaliseren of optimaliseren van processen, activiteiten en entiteiten. Op het microniveau van de organisatie kan men op basis van gedetailleerde procesanalyses (bv. via stroomschema's) trachten te achterhalen waar eventuele inefficiëntie zich voordoet (bv. op vlak van doorlooptijden, wachttijden, etc.), mogelijke hiaten of verbeterpunten in kaart brengen en procesoptimalisaties doorvoeren (THIJS & BOUCKAERT 2007). Wegens de techniciteit ervan gaan we hier niet verder in op de verschillende methodes van procesanalyse, maar

de beleidspraktijk leert dat het uittekenen van processen tot verrassende inzichten en relevante resultaten op vlak van efficiëntie en effectiviteit kan leiden (VAN DER LEEUW 2011).

Ook op het niveau van de entiteiten (diensten) binnen het lokale bestuur kan een rationalisatie tot verhoogde doelmatigheid van de bedrijfsvoering leiden. Dit wordt bevestigd door de resultaten van de eerder aangehaalde VSG-enquête, waaruit blijkt dat 74 % van de responderende gemeenten en 65 % van de OCMW's door samenvoeging of herstructurering van eigen diensten efficiëntiewinsten wil boeken (VSG 2013).

Praktijkvoorbeeld: centralisatie van diensten

De West-Vlaamse gemeente Zwevegem werd geconfronteerd met een, historisch gegroeide situatie waarbij haar gemeentediensten verspreid zaten over vijf locaties. Samen met het OCMW, de lokale werkwinkel en de wijkwerking van de lokale politie, maakte dat acht verschillende administratieve vestigingen. De gemeente werd bovendien gekenmerkt door een vlakke structuur waarbij de 14 diensten een weinig geïntegreerde werking kenden en er veel 'heilige huisjes' waren. Met andere woorden: een situatie boordevol opportuniteiten voor efficiëntiewinsten. De gemeentesecretaris en de bestuursploeg sloegen de handen in elkaar en uitten de doelstelling om via centralisatie, reorganisatie en clustervorming de efficiëntie van de gemeentewerking te verhogen. Deze interne efficiëntiewinsten zouden bovendien in combinatie moeten staan met het verhogen van de klanttevredenheid, het beter inspelen op de behoeften van de klant en dus, kortom, het voorzien van een kwaliteitsvollere dienstverlening. De omslag werd gemaakt, knopen werden doorgehakt. Via een doordacht en architecturaal hoogstaand renovatieproject werd een oud kantoorgebouw van de grote multinational Bekaert omgevormd tot het gemeentehuis in al haar betekenissen. Alle administratieve dienstverlening is nu gecentraliseerd op één plaats, inclusief OCMW, werkwinkel en PWA en de wijkwerking van de politiediensten. Het nieuwe centrale gemeentegebouw hanteert het concept van enerzijds beleidsdiensten (financiën, personeel, bestuurszaken, communicatie, IT, publieke ruimte en preventie), die zowel werken voor OCMW en gemeente, en anderzijds loketdiensten rond drie thema's (burger en welzijn, woon- en leefomgeving en vrije tijd) die de directe dienstverlening aan de burger leveren. Voor deze drie loketdiensten bestaat er bovendien één centraal onthaal. De muren tussen de verschillende diensten worden trouwens niet alleen figuurlijk gesloopt maar ook letterlijk om de eilandcultuur tegen te gaan. Door deze reorganisatie (i.e. centralisatie) van haar gemeentediensten realiseerde het lokale bestuur naar eigen zeggen substantiële efficiëntiewinsten. De meetbare winsten situeren zich hierbij voornamelijk op het vlak van infrastructuur: de verkoop van de vijf vroegere gebouwen leverden de gemeente, uiteraard eenmalig, twee miljoen euro op. Daarbovenop dienen alle recurrente kosten voor schoonmaak, energie, onderhoud, verzekeringen, faciliteiten (sanitair, telefonie, e.d.) die voorheen op verschillende locaties gemaakt werden, nu slechts voor één centraal gebouw gemaakt worden. Ook wat het wagenpark betreft, kunnen winsten geboekt worden aangezien dienstvoertuigen en -verplaatsingen nu gedeeld en centraal beheerd kunnen worden. Ook op personeelsvlak spreekt de gemeente van efficiëntiewinsten, al zijn deze sowieso minder goed meetbaar. Integrale werking, kennisdeling en het creëren van één gemeenschappelijke cultuur vormen hierbij de sleutelwoorden. Uiteraard moet de kostprijs voor het nieuwe centrale gemeentegebouw van bovenstaande winsten worden afgetrokken, wil men een correct beeld krijgen van de gerealiseerde efficiëntiewinsten. Enkel een volledige kosten-batenanalyse laat een zicht op het eindtotaal – en het eventueel gerealiseerde type van efficiëntiewinst (E2, E3 of E5) – toe (VANLANGENHOVE 2013).

3.3. Samenwerking

Het vrijmaken van middelen door samenwerking vormt zowat de kern van initiatieven tot het behalen van efficiëntiewinsten. Samenwerking kent echter vele vormen, van informele samenwerking tot volledige fusies. In de context van lokale besturen in Vlaanderen kunnen drie categorieën van samenwerking geïdentificeerd worden, gaande van de meest laagdrempelige en makkelijkst implementeerbare samenwerking tussen diensten binnen een gemeentebestuur, over de momenteel actueel zijnde samenwerking tussen een gemeente en haar OCMW, tot en met samenwerking over de gemeentegrenzen heen. De politiek zeer gevoelige kwestie van fusies van gemeenten om tot een optimale (lees: meest efficiënte) schaal te komen, kan als een extreme uitloper van deze laatste categorie beschouwd worden. Hoewel elk van deze vormen van samenwerking reeds een bestuurskundig debat op zich opleveren⁵, en stuk voor stuk een ganse literatuur kennen, kaarten we hier toch kort deze samenwerkingsvormen aan.

a. Samenwerking tussen eigen diensten

Intragemeentelijke samenwerking heeft in vele lokale besturen de afgelopen jaren aan belang gewonnen en lijkt de meest evidente vorm van samenwerking te zijn voor een lokaal bestuur om tot een meer efficiënte werking en dienstverlening te komen. We verwijzen naar de voorbeelden in de paragrafen van rationalisatie en optimalisatie (centralisatie van diensten) en innovatie (de bibliotheekbus wordt ingezet om ook andere diensten naar de gebruikers te brengen) om de winsten van intragemeentelijke samenwerking te illustreren.

b. Samenwerking gemeente-OCMW

Wanneer het thema van efficiëntiewinsten in de Vlaamse lokale besturen aan bod komt, wordt er vaak in één adem verwezen naar de mogelijke opportuniteiten die een grotere samenwerking tussen gemeentediensten en het OCMW kunnen bieden om een efficiëntere inzet van de beperkte

middelen van zowel gemeente als OCMW te realiseren. Deze hogere bestuursefficiëntie door samenwerking tussen gemeente en OCMW stond reeds hoog op de agenda bij de opmaak van het Vlaamse Regeerakkoord in 2009 en daaruit volgend in de beleidsnota Binnenlands Bestuur 2009-2014 (BOURGEOIS 2009):

"[...] inzetten op een verdere versterking van de samenwerking tussen gemeente en OCMW om zo de efficiëntie van het lokaal bestuur verder te verbeteren. [...] De organieke regelgevingen op gemeenten en OCMW's bieden nieuwe mogelijkheden voor een meer intense samenwerking tussen beide lokale besturen. Die samenwerking kan leiden tot efficiëntieverbetering en kostenbesparing zodat de middelen beter ingezet kunnen worden voor de kernopdrachten van de lokale overheden."

De Vlaamse Regering stimuleert dus zoveel als mogelijk de samenwerking tussen gemeente en OCMW, en zal hierop ook in de volgende legislatuur ongetwijfeld blijven focussen. De druk op de gemeentelijke financiën en op de OCMW's zal immers nog blijven bestaan (VLAAMS PARLEMENT 2014). En hoewel er in vele lokale besturen reeds enige samenwerking is, geeft ook de VSG-enquête aan dat gemeenten en OCMW's volop gaan inzetten op nog meer onderlinge samenwerking: 80 % van de lokale besturen zullen werk maken van samenwerking op het vlak van ICT en gezamenlijke aankopen (VSG 2013). Dat de Vlaamse Vereniging voor Bestuur en Beleid (VVB) recent haar prijs van 'Nederlandstalige overheidsmanager van het jaar' heeft uitgereikt aan de secretarissen van een gemeente en OCMW⁶ voor hun inspanningen tot doorgevoerde samenwerking van de twee entiteiten, dient trouwens eveneens in dit licht bekeken te worden.

Efficiëntiewinsten door samenwerking tussen een gemeente en OCMW worden in de praktijk vaak gerealiseerd door middel van een (doorgevoerde) samenwerking van de ondersteunende diensten zoals ICT-diensten (SELLENSLAGH *et al.* 2012), personeelsdiensten, technische en financiële diensten (VANDERSTRAETEN *et al.* 2012), secretariaten, archief, en/of door een gemeenschappelijke aankoopcentrale, communicatie en

onthaal te voorzien. Op die manier wordt gepoogd met minder input minstens dezelfde dienstverlening te voorzien (type E1).

Daarenboven onderzoeken veel besturen ook de mogelijkheid van gezamenlijke huisvesting van een aantal ondersteunende diensten, maar momenteel ontbreekt vaak de budgettaire evenwichtsruimte om dit te realiseren (VWSG 2013).

Door de grote investeringen die een fysieke fusie van diensten zou vereisen, is het vaak onmogelijk om deze operatie een monetaire efficiëntiewinst te laten zijn. Ook een werkelijke fusie van gemeenten en OCMW's, zoals in het Vlaamse Regeerakkoord 2009-2014 werd opgenomen, blijkt momenteel niet te kunnen, wegens federale organieke en inhoudelijke wettelijke bezwaren (VLAAMS PARLEMENT 2014).

Praktijkvoorbeeld: naar een integratie van ondersteunende diensten van gemeente en OCMW

De gemeente en het OCMW van Meerhout hebben de ambitie om samen een performantere dienstverlening uit te bouwen ten dienste van hun inwoners. Daarvoor werkt het aan een organisatievernieuwing, met onder meer een traject naar integratie van de ondersteunende diensten van gemeente en OCMW. De eerste stap richting deze integratie is het inschakelen van één leidinggevende per type ondersteunende dienst, wat leidt tot één managementteam voor gemeente en OCMW:

- de financiële dienst, onder leiding van de gemeenteontvanger die tevens de taken van OCMW-ontvanger opneemt en beide financiële diensten aanstuurt met het oog op een latere integratie;
- de personeelsdienst, onder leiding van de personeelsmanager die beide personeelsdiensten aanstuurt met het oog op een latere integratie;
- de dienst interne ondersteuning, onder leiding van een hoofd interne ondersteuning die de ondersteunende en stafdiensten (ICT, onthaal, secretariaat, communicatie, ...) van de gemeente en het OCMW aanstuurt met het oog op een latere integratie.

Alle leidinggevers van de ondersteunende diensten maken deel uit van het managementteam.

c. Samenwerking over de lokale grenzen heen

Intergemeentelijke samenwerking⁷, de samenwerking op vrijwillige basis tussen twee of meer gemeenten met het oog op het realiseren van een gemeenschappelijke doelstelling en/of het bereiken van de optimale schaal om een bepaalde dienst(verlening) te organiseren, is een van de veelgebruikte structuren om het lokale bestuur te versterken. Intergemeentelijke samenwerking kent vandaag de dag reeds een sterke groei en bloei en bestaat in vele vormen. Alomgekende voorbeelden zijn de intercommunales

voor afvalophaling en -beheer, nutsvoorzieningen, kinderopvang, etc. Niettegenstaande deze grote hoeveelheid aan reeds bestaande samenwerkingsverbanden (en de aandachtspunten die hierbij geformuleerd kunnen worden (zie o.a. DE RYNCK & HAUTEKIET 2013)), lijken de lokale besturen in hun zoektocht naar meer doelmatigheid verder op deze samenwerking te willen inzetten: 57 % van de gemeenten zegt efficiëntiewinsten te zoeken door nauwere samenwerking met andere gemeenten; van de OCMW's wil zelfs 66 % de banden met andere OCMW's aanhalen (VWSG 2013).

Praktijkvoorbeeld: intergemeentelijke samenwerking op vlak van sportinfrastructuur

In 1970 werd in Kapelle-op-den-Bos het zwembad 'Zeemeermin' gebouwd. Net zoals op veel andere plaatsen in Vlaanderen was het zwembad eind jaren '90 aan renovatie toe. In het naburige Willebroek was het gemeentelijk zwembad ondertussen gesloten omwille van budgettaire redenen. Eind 2001 ging ook de 'Zeemeermin' dicht en beide gemeentebesturen gingen met elkaar rond de tafel zitten om een oplossing te vinden. Uiteindelijk werd gekozen om samen te werken binnen een 'projectvereniging' en één zwembad uit te baten. De exploitatiekosten worden met een verhouding van 40/60 genomen. 40 % is voor de gemeente Willebroek en 60 % is voor de gemeente Kapelle-op-den-Bos. Ook de intercommunale Leiedal heeft in 2011 onderzocht of en hoe haar gemeenten hun zwembadinfrastructuur efficiënter konden aanpakken. Ook daar was de eindconclusie van intergemeentelijke samenwerking, veelal leidend tot efficiëntiewinsten van het type E1, duidelijk (VAN AKEN 2013).

d. Fusies van gemeenten

Een vaak gehoorde stelling in de context van het efficiëntievraagstuk van lokale besturen, is de roep naar schaalvergroting door fusies van gemeenten. Of zoals DE RYNCK (2013) het in een recent essay formuleerde: *"Crisis, de staat afslanken en efficiënter maken: als dat thema domineert, zit fusie van gemeenten in de geredschapskist."* Hoewel het fusiedebat niet meer weg te slaan is van de politieke agenda, dient er nuance aangebracht te worden in het geloof dat fusies van lokale besturen ontegensprekelijk tot efficiëntiewinsten zullen leiden. Grotere gemeenten zijn niet vanzelf doelmatiger of kostenbesparend⁸, en de vraag of de onzekere baten wel opwegen tegen de kosten van een consolidatie kan niet zomaar algemeen beantwoord worden. Empirische en cijfermatige onderbouwing voor de Vlaamse context is dus ook hier wenselijk, aangezien internationale literatuur ons evenmin verder brengt dan wat DE RYNCK (2013) samenvat als het "enerzijds-anderzijdsverhaal". Enerzijds stellen de voorstanders dat fusies van gemeenten een effectieve methode zijn om de operationele efficiëntie van lokale besturen te verhogen, hun administratieve en technische capaciteit te verbeteren, kosten te besparen, de strategische besluitvorming te versterken en hun politieke macht te bevorderen. Anderzijds onderlijnen de tegenstanders van gemeentelijke consolidatie het verdelende karakter⁹ van fusies, het gebrek aan ondersteunende empirische evidentie, de ambivalente effecten die uit casestudies blijken en het

verlies aan lokale democratie (DOLLERY *et al.* 2013). We kunnen dus concluderen dat de discussie over de optimale schaal van lokale besturen een debat is dat veel breder gaat dan enkel de efficiëntie van gemeentelijke bedrijfsvoering.

e. Valkuilen en belemmeringen

Hoewel samenwerking – hetzij intragemeentelijk, hetzij intergemeentelijk – een groot potentieel aan efficiëntiewinsten met zich meedraagt, bestaan er eveneens knelpunten die de mogelijke winsten teniet kunnen doen. Dit is bijvoorbeeld het geval indien er weinig gebruik gemaakt wordt van de samenwerking of wanneer het aantal samenwerkende partners te groot wordt. Samenwerking brengt immers ook de noodzaak aan coördinatie en afstemming met zich mee en er moet over gewaakt worden dat de coördinatie-inspanningen en -kosten de eventuele baten niet overstijgen. Ook het aspect van cultuurverschil tussen partijen mag niet uit het oog verloren worden. Er zijn voorbeelden te vinden van lokale besturen waar de samenwerking tussen de technische dienst van een gemeente en OCMW totaal spaak liep omdat er te veel spanningen waren tussen de twee betrokken diensten. Veel mensen staan vaak in de beginfase afkerig tegen samenwerking en er is voldoende ambtelijk en politiek leiderschap en betrokkenheid nodig om de mensen te overtuigen (soms zelfs te verplichten) om de samenwerking met open vizier aan te gaan (JANSSENS 2013).

3.4. Innovatie

Efficiëntiewinsten komen vaak voort uit projecten waarbij, via 'out of the box' of toekomstgericht denken, oplossingen of opportuniteiten gevonden worden om de dienstverlening te verbeteren (zonder hiervoor proportioneel meer middelen te gaan aanwenden). Veel innovaties hebben be-

trekking op het maximaal inzetten van de huidige technologische mogelijkheden (cf. het voorbeeld van de digitale stempel bij het aspect van administratieve vereenvoudiging). Echter, innovaties hoeven niet altijd ICT-geïnspireerde projecten te zijn, maar kunnen evengoed in kleine ideeën zitten, zoals in onderstaand praktijkvoorbeeld wordt geïllustreerd.

Praktijkvoorbeeld: de bibus

Mooie voorbeelden van efficiëntiewinsten via innovatieve ideeën kunnen op het lokale overheidsniveau onder meer gevonden worden bij de openbare bibliotheken. In combinatie met de evolutie van de traditionele bibliotheekfuncties (voornamelijk het uitlenen van papieren materialen) naar meer virtuele en digitale toepassingen, hebben veel van deze publieke bibliotheken al enige tijd de deuren opengegooid en de weg naar partners gevonden (LOCUS 2012). Zo kunnen zowel de bibliotheekmedewerkers als -infrastructuur ingezet worden voor een bredere dienstverlening (algemene loketdiensten, buurtinformatiecentrum, enz.). Een concreet voorbeeld hiervan is de bibus die sinds 2010 in de gemeente Zwevegem haar ronde doet. De bibus vervangt de vroegere kleine bibliotheekfilialen in de deelgemeenten en heeft haltes op een groot aantal plekken in de gemeente, zoals scholen of plaatsen met een hogere bevolkingsdichtheid. De bibus combineert bovendien de gekende activiteiten van een 'bibliobus' (een mobiel bibliotheekfiliaal) met allerlei publieke dienstverlening van andere gemeente- en OCMW-diensten (zoals producten van burgerzaken, het aanvragen van documenten, informatie en inlichtingen). Een onlineverbinding met de gemeentediensten maakt dat een groot aantal producten kant-en-klaar kunnen afgeleverd worden op de bibus (documenten, brochures, tickets, grabbelpassen, enz.). Via de draadloze internetverbinding kan er eveneens gesurft worden op het internet door burgers die thuis geen toegang tot het web hebben (GEMEENTE ZWEEGEM 2014). De efficiëntiewinst van dit project is voor de hand liggend. Met dezelfde inzet aan middelen (de bus en haar twee personeelsleden) worden meer diensten geleverd, waardoor we dit voorbeeld als een E2-efficiëntiewinst kunnen beschouwen in de typologie van STROOBANTS en BOUCKAERT (2013).

4. Nood aan systematische prestatie-meting

Een efficiëntere lokale overheid lijkt volgens velen het reddingsmiddel te zijn voor de steden en gemeenten om in de huidige precare financieel-economische situatie het hoofd boven water te houden. In wat voorafging hebben we aangegeven dat lokale besturen erkennen dat een zoektocht naar efficiëntiewinsten nodig is en permanente financiële besparingen kunnen opleveren, hoewel deze efficiëntieoefening op zich niet zal volstaan.

Om deze zoektocht goed te kunnen voeren en om correct in kaart te brengen of concrete initiatieven wel degelijk leiden tot een verhoogde

doelmatigheid voor de organisatie, is het noodzakelijk om niet enkel de inputzijde in kaart te brengen, maar eveneens de bereikte prestaties en resultaten van de lokale besturen te meten. Vooral op vlak van dat laatste blijft Vlaanderen achter. In haar recent neergelegde eindrapport bevestigt ook de Commissie Efficiëntie en Effectieve Overheid (CEEEO) het tekort aan gekwantificeerde en auditeerbare informatie over de koppeling van middelen, prestaties en effecten. Ze stelt een gebrek vast aan lokale indicatoren die resultaten vergelijkbaar, auditeerbaar en zichtbaar maken (CEEEO, 2014).

Nochtans is de koppeling van financiële en niet-financiële informatie van essentieel belang in de

context van efficiëntiewinsten (STROOBANTS & BOUCKAERT 2011a). We verwijzen hierbij naar het Britse efficiëntieprogramma uit de periode 2004-2008. Als deel van de efficiëntie-agenda voor de lokale overheid, werd toen aan alle lokale besturen in het Verenigd Koninkrijk gevraagd om jaarlijks een zogenaamde '*Efficiency Statement*' op te maken, waarbij ze niet enkel dienden aan te geven welke initiatieven genomen werden om efficiëntiewinsten te realiseren, maar eveneens in monetaire termen (en op auditeerbare wijze) gerapporteerd moest worden hoeveel winst effectief gerealiseerd werd gedurende het betreffende financiële jaar. Bovendien waren de lokale besturen verplicht om een kwaliteitscontrole in de rapportering op te nemen, waarbij aangetoond werd dat de gerealiseerde initiatieven voor efficiëntiewinsten geen negatieve invloed hadden op de dienstverlening (ODPM 2006).

Aangezien efficiëntie per definitie handelt over de koppeling tussen middelen en prestaties, volstaat het dus niet om in financiële termen te kunnen aangeven hoeveel middelen bespaard werden door een bepaald initiatief of project, om dan zonder meer van efficiëntiewinsten te kunnen spreken. Het is essentieel dat ook de bereikte resultaten in kaart gebracht worden en deze aan de inzet van middelen te linken. Het recente geïmplementeerde BBC-instrumentarium, waarbij aan de geformuleerde doelstellingen en actieplannen verplicht een raming van de jaarlijkse ontvangsten en uitgaven gekoppeld wordt, kan de nodige opstap bieden om deze prestatiemeting in de toekomst systematisch mogelijk te maken. Standardisatie en uniformiteit van de datarapportering is daarbij sterk aan te bevelen, zodat prestatievergelijkingen (*benchmarking*) tussen de lokale besturen mogelijk gemaakt worden. Op die manier kunnen goede praktijken uitgewisseld worden en kan kennisdeling een van de strategieën vormen voor continue verbetering (*benchlearning*).

5. Conclusie

Kunnen efficiëntiewinsten een oplossing bieden voor de lokale besturen die, als gevolg van de financiële crisis en de uitlopers hiervan, met een

budgettair deficit worden geconfronteerd? Het antwoord op deze vraag is niet algemeen te beantwoorden en steeds genuanceerd. Voor ieder van de 308 Vlaamse gemeenten ziet de route naar (minstens) een begrotingsevenwicht er immers anders uit, gaande van slecht wegdek tot nauwelijks overbrugbare obstakels en hindernissen. Voor de eerste groep van lokale besturen zullen de te nemen budgettaire saneringsmaatregelen en noodzakelijke besparingen nog meevallen, maar op vele andere plaatsen mogen we ons verwachten aan ingrepen die een ernstige impact zullen hebben op de lokale samenleving.

Toch blijkt uit de resultaten van een enquête die de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VWSG) eind 2013 heeft uitgevoerd bij haar lokale besturen dat de Vlaamse gemeenten en OCMW's in deze budgettair krappe tijden niet in de eerste plaats kiezen voor evidente gemakkelijksoplossingen, zoals bijvoorbeeld het verhogen van de gemeentelijke belastingen en heffingen, of het schrappen van noodzakelijke investeringen. Ze kijken eerst in eigen huis of en waar het beter kan (VWSG 2013). In deze context komen efficiëntiewinsten als mogelijke, zij het vaak partiële¹⁰, oplossing naar voren. De efficiëntiewinsten zijn niet eindeloos en zullen dikwijls niet volstaan met het oog op de inspanningen die moeten gebeuren om het gat in de lokale budgetten dicht te rijden, maar de oefening moet wel gedaan worden (VERSCHUERE 2014).

De huidige praktijkvoorbeelden van de efficiëntieoefening in gemeenten en OCMW's geven aan dat een pallet van initiatieven mogelijk zijn. In veel van de reeds verwezenlijkte goede praktijken ligt de bron van de efficiëntiewinsten vooral bij het doorvoeren van organisationele veranderingen. Door reorganisatie, optimalisatie en/of samenwerking van de eigen diensten trachten lokale overheden hun bedrijfsvoering en dienstverlening aan burgers, bedrijven en organisaties op pijl te houden met minder inzet aan fysieke en/of financiële middelen. Ook het opzetten of intensifiëren van samenwerking tussen een gemeente en haar OCMW, voornamelijk op het vlak van de ondersteunende diensten, komt in het lokale efficiëntiewinstenverhaal sterk naar voren. Dit werd bovendien de afgelopen jaren maximaal gefaciliteerd door de Vlaamse Regering. Een echte

fusie van gemeenten en OCMW's, zoals in het Vlaamse Regeerakkoord opgenomen, blijkt echter momenteel niet te kunnen, wegens federale organieke en inhoudelijke wettelijke bezwaren. Het actueel heersende debat over fusies van gemeenten vormt een ander uiterste in de discussie over efficiënte lokale besturen, maar ook hier is nuance op zijn plaats. Grotere gemeenten zijn niet per definitie doelmatiger, en de kwesties van schaalgrootte en bestuurskracht gaan een pak verder dan een verhaal van loutere efficiëntiewinsten.

Hoewel er dus zowel op theoretische als empirische basis te argumenteren valt dat er ruimte is voor het realiseren van efficiëntiewinsten op het niveau van de lokale besturen, stellen we vast dat er weinig onderbouwend cijfermateriaal over de efficiëntieprojecten terug te vinden is. Als oorzaak hiervan kunnen we verwijzen naar het gebrek aan voldoende betrouwbare, systematische en periodieke prestatie-informatie (STROOBANTS & BOUCKAERT 2011b). Het bepalen van het efficiëntieniveau vergt niet alleen een meting van de teller van de efficiëntiebreuk (de inputzijde), maar ook van de noemer, nl. de prestaties naar output en effecten toe. Vooral wat betreft het laatste blijft de cijfermatige evidentie achterwege, wat meetbare en auditeerbare lokale efficiëntiewinsten in kaart brengen zelden mogelijk maakt. De intrede van het nieuwe beleids- en beheersinstrumentarium (i.e. BBC), en de digitale rapportering die ermee gepaard gaat, biedt opportuniteiten om dergelijke prestatie-informatie vanuit de lokale besturen in de toekomst te gaan verzamelen en ontsluiten. Dit kan bijdragen tot een doorgedreven *benchmarking* van uitgaven en geleverde prestaties, met een daaruit volgende *benchmarking* van auditeerbare efficiëntiewinsten.

Er is met andere woorden vandaag de dag vooral nood aan ex-postevaluatie en -analyse om de kwantitatieve en kwalitatieve resultaten van verschillende initiatieven tot efficiëntieverhoging vast te stellen. Daarbij zal een toetsing van het niveau en de kwaliteit van de dienstverlening niet mogen ontbreken. Het mag niet zijn dat vooraf als efficiëntiewinst gecommuniceerde ingrepen in een latere fase tot een achteruitgang in grootte of aard van geleverde diensten blijkt te leiden. De focus op efficiëntie mag de noodzaak aan effectieve

en kwalitatieve dienstverlening niet overschaduwden. Eveneens moet rekening worden gehouden met de potentiële kosten verbonden aan bestuurlijke vernieuwing, zoals bijvoorbeeld coördinatiekosten voor unieke loketten en hun backoffice, en de kosten om capaciteit op te bouwen om prestaties (zeker het lastig meetbare 'kwaliteit') te meten. De academische wereld, met bestuurskundigen en economen die de handen in elkaar slaan, kan in deze noodzaak aan onderbouwing en evaluatie een waardevolle rol spelen.

Referenties

ABB (2014). *De financiële toestand van de Vlaamse gemeenten: analyse van de meerjarenplannen 2014-2019* [Nota]. Brussel: Vlaamse Overheid, Agentschap voor Binnenlands Bestuur.

ACKAERT, J. (2014). "Wat Heuvelland leert [Opinie]". In *De Standaard*, 17 februari 2014, 38.

AMMONS, D. (2012). *Municipal Benchmarks: Assessing Local Performance and Establishing Community Standards*. Londen: ME Sharpe.

ANDREWS, R. & ENTWISTLE, T. (2014). *Public Service Efficiency: Reframing the Debate*. Londen: Routledge.

AUCOIN, P. (1990). "Administrative reform in public management: paradigms, principles, paradoxes and pendulums". In *Governance*, 3(2), 115-137.

BELFIUS (2013a). *Fiche 1: De macro-economische context*. Fiches over de financiële uitdagingen voor de gemeenten. Geraadpleegd via: www.belfius.be/publicsocial/NL/Expertise/Studies/LokaleFinancien/FinancieleUitdagingen/index.aspx.

BELFIUS (2013b). *Lokale financiën: Gemeenten, 2013*. Geraadpleegd via: www.belfius.be/publicsocial/NL/Expertise/Studies/LokaleFinancien/GemeentenProvincies/index.aspx.

BOUCKAERT, G. (2013). "Numbers in context: applying Frege's principles to public administration". In C. POLLITT (ed.), *Context in Public Policy and Management: The Missing Link?*. Cheltenham: Edward Elgar, 74-87.

BOURGEOIS, G. (2009). *Beleidsnota Binnenlands Bestuur 2009-2014*. Brussel: Vlaamse Overheid.

CEEEO (2014). *Prioriteiten voor een volgende regeerperiode* [Eindrapport]. Brussel: Commissie Efficiënte en Effectieve Overheid.

DE RYNCK, F. & HAUTEKIET, P. (2013). "Vijf aandachtspunten voor intergemeentelijke samenwerking en streekontwikkeling". In *Lokaal: voor Gemeente en OCMW*, 7, 30-32.

DE RYNCK, F. (2013). "Een spook waart door Vlaanderen [Essay]". In *Lokaal: voor Gemeente en OCMW*, 11, 25-33.

DOLLERY, B., GRANT, B. & KORTT, M. (2013). "An Evaluation of Amalgamation and Financial Viability in Australian Local Government". In *Public Finance & Management*, 13(3). 215-238.

GEMEENTE BRASSCHAAT (2014). *6.B.4 Installatie van een uniek loket 'werken'*. Geraadpleegd via: www.brasschaat.be/index.aspx?sgref=2665&cref=23161.

GEMEENTE ZWEVEGEM (2014). *De bibus als pilootproject*. Geraadpleegd via: www.zwevegem.be/node/13524.

GRANDY, C. (2009). "The "Efficient" Public Administrator: Pareto and a Well Rounded Approach to Public Administration". In *Public Administration Review*, 69(6), 1115-1123.

HAECK, B. & MOENS, B. (2014). "Vlaamse steden volgen hetzelfde dieet". In *De Tijd*, 21 februari 2014.

JANSSENS, K. (2013). *Samenwerking tussen Stad, OCMW en SOLAG (AGB) in Lier*. Gepresenteerd tijdens de opleiding Lokale besturen op koers voor 2018 - module 6: efficiëntiewinsten, Leuven, 5 november 2013.

JEUGDDIENST SINT-TRUIDEN (2014). *Wat is een fuifloket?* Geraadpleegd via: [www.jeugddienst-sinttruiden.be/fuiven_in_sint_truiden/fuifloket/wat_is_een_fuifloket](http://jeugddienst-sinttruiden.be/fuiven_in_sint_truiden/fuifloket/wat_is_een_fuifloket).

LEROY, J. (2013). *Financiële uitdagingen voor de Vlaamse gemeenten in 2013-2018*. Geraadpleegd via: www.benego.be/downloads/financiele-uitdagingen-2013-2018.pptx.

LOCUS (2012). *Naar een duurzaam lokaal cultuurbeleid*. Brussel: LOCUS vzw.

LUTS, M., DELBEKE, K., HONDEGHEM, A. & BOUCKAERT, G. (2008). *De efficiënte overheid geanalyseerd. Synthese en aanbevelingen*. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.

ODPM (2006). *Measuring and reporting efficiency gains: a guide to completing annual efficiency statements*. Londen: Office of the Deputy Prime Minister.

REKENHOF (2013). *Onderzoek van de Vlaamse begroting voor 2014*. Brussel: Rekenhof.

SELLENSLAGH, P., DE RYNCK, F. & VANDER ELST, S. (2012). *Samenwerking tussen gemeentebesturen en OCMW's op het vlak van ICT*. Gent: Hogeschool Gent.

STAD MECHELEN (2014). *Digitale stempel*. Geraadpleegd via: www.mechelen.be/digitalestempel.

STROOBANTS, J. & BOUCKAERT, G. (2011a). *Efficiëntiewinsten in de publieke sector: conceptualisering en het proces van meten, rapporteren en auditeren*. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.

STROOBANTS, J. & BOUCKAERT, G. (2011b). *Naar een centraal informatieplatform met lokale data. Een analyse van beïnvloedende factoren en exploitatiemogelijkheden*. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.

STROOBANTS, J. & BOUCKAERT, G. (2013). "Towards Measurable and Audit-

able Efficiency Gains in the Flemish Public Sector". In *Public Organization Review*, 13(3), 245-260.

THIJS, N. & BOUCKAERT, G. (2007). *Kwaliteit in beweging: ervaringen met kwaliteitsmanagement in lokale besturen*. Brugge: Vanden Broele.

VAN AKEN, T. (2013). "Intergemeentelijke samenwerking. Ei van Columbus in tijden van crisis?". In *Vlaams Tijdschrift voor Sportbeheer*, 234, 18-23.

VAN DER LEEUW, M. (2011). "Procesgericht denken en werken". In T. WIJNEN (ed.). *Praktijkboek kwaliteitszorg in welzijnsvoorzieningen*. Brussel: Politeia, 1326-1339.

VAN HECKE, A. (2013). "Het Europese begrotingskader en de interne verdeling van begrotingsinspanningen binnen een federale staat". In *Documentatieblad FOD Financiën*. 73e jaargang, nr. 2.

VANDERSTRAETEN, G., VERSCHUERE, B., GOEMINNE, S. & DE RYNCK, F. (2012). *Samenwerking tussen de Vlaamse Centrumsteden en hun OCMW's op het vlak van Financieel Management*. Kenniscentrum Vlaamse Centrumsteden i.s.m. Hogeschool Gent.

VANLANGENHOVE, J. (2013). *Praktijkgetuigenis: efficiëntiewinsten in de gemeente Zwevegem, centralisatie van diensten*. Gepresenteerd tijdens de opleiding Lokale besturen op koers voor 2018 - module 6: efficiëntiewinsten, Leuven, 5 november 2013.

VERSCHUERE, B. (2014). "Gemeente en OCMW moeten beter samenwerken [Opinie]". In *De Tijd*, 1 februari 2014.

VLAAMS PARLEMENT (2013). *Commissievergadering nr. C260 – BIN18 (2012-2013) – 2 juli 2013 [Verslag]*. Brussel: Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur,

Decreetsevaluatie, Inburgering en Toerisme, Vlaams Parlement.

VLAAMS PARLEMENT (2014). *Commissievergadering nr. C124 – BIN8 (2013-2014) – 11 februari 2014* [Verslag]. Brussel: Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Decreetsevaluatie, Inburgering en Toerisme, Vlaams Parlement.

WSG (2013). *Burger zal besparingen lokale besturen goed voelen, ook al saneren gemeenten en OCMW's eert in eigen huis* [Persbericht 5 november 2013]. Brussel: Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten vzw.

EINDNOTEN

- 1 Jesse Stroobants is wetenschappelijk medewerker bij het KU Leuven Instituut voor de Overheid. Contact: jesse.stroobants@soc.kuleuven.be.
- 2 Gemeenten en OCMW's weten dat ze in hun meerjarenplan moeten aantonen dat ze jaarlijks op kasbasis in evenwicht zijn, en tegen het einde van de bestuursperiode in 2019 ook een structureel evenwicht moeten kunnen handhaven. Indien dit niet het geval is, zal hun meerjarenplan en budget geschorst worden door de toezicht houdende (i.e. Vlaamse) overheid, waardoor ze in hun functioneren worden afgeremd (VWSG 2013).
- 3 Deze bijdrage kadert binnen het project 'B1 - Lokale benchmarking' van het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie – Slagkrachtige Overheid (SBOVIII, 2012-2015), gefinancierd door de Vlaamse overheid. De inhoud van deze bijdrage vermeldt de mening van de auteur en niet deze van de Vlaamse overheid.
- 4 De autofinancieringsmarge is de indicator voor het structureel evenwicht in de Beleids- en Beheerscyclus voor de lokale besturen: <http://binnenland.vlaanderen.be/faq/autofinancieringsmarge>.
- 5 Ter illustratie hiervan: aan de problematiek rond samenwerking tussen gemeente en OCMW wijdde VTOM vorig jaar een volledig nummer (jaargang 2013, afl. 2).
- 6 De VVBB kende op 30 januari 2014 de prijs van 'Nederlandstalig overheidsmanager van het jaar 2013' toe aan de Oostkampse gemeentesecretaris Jan Compennol en OCMW-secretaris Tom Vandenberghe. Ze krijgen de prijs voor de manier waarop ze als leidinggevend duo gewerkt hebben aan 'een succesvolle integratie van de gemeentelijke en de OCMW-dienstverlening'.
- 7 Het is van belang aan te geven dat we ons hier beperken tot puur intergemeentelijke samenwerking (met gemeentelijke doelstellingen), en het dus niet over bovenlokale, regionale samenwerkingsverbanden hebben (die een bredere reikwijdte kennen).
- 8 Uit heel wat empirische analyses van de impact van gemeentelijke fusies in het buitenland – zoals opgesomd door DOLLERY et al. (2013) – blijkt dat deze consolidaties niet de gewenste effecten hebben opgeleverd en niet zelden tot een stijging van de kosten hebben geleid.
- 9 Ondanks de fusie tot één gemeente blijven de gemeenschappen vaak hun eigen identiteit behouden, wat tot verschillende 'groepen' binnen de nieuwe gemeente kan leiden.
- 10 De financiële uitdagingen die op de lokale besturen afkomen zijn vaak zo groot dat het onmogelijk is om ze op te vangen door een puur interne efficiëntieoefening (VWSG 2013).